

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Cannes a longtemps été la seule commune à disposer dans son secteur géographique de moyens de traitement des eaux usées, qu'elle gérât initialement en régie. Plutôt que de se lancer dans de coûteux travaux, quatre communes avoisinantes, Le Cannet, Mandelieu-la-Napoule, Mougins et Pégomas ont préféré, à compter de la fin des années 1960, raccorder leurs réseaux d'égouts à celui de Cannes en signant avec cette commune des conventions dites « de déversement ». Le raccordement s'est fait en contrepartie du versement d'une contribution financière à trois composantes, représentant la participation des communes voisines de Cannes à trois types de coûts supportés par cette dernière, que les conventions de déversement leur permettaient d'éviter : le coût des travaux d'investissement nécessaires pour procéder aux raccordements ; le coût de l'amortissement des installations d'assainissement cannoises ; enfin les coûts de fonctionnement de ces installations. Les conventions de déversement ont été actualisées par avenants au fil de l'eau, notamment pour prendre en compte la mise en service d'une station d'épuration à Miramar.

Deux évolutions sont ensuite intervenues – délégation du service public et renforcement de la coopération intercommunale –, en quatre temps.

Tout d'abord – premier temps –, le service public de l'assainissement collectif a été délégué par la commune de Cannes, à compter de 1988, à la société Lyonnaise des Eaux.

En 2005 – deuxième temps – a été créé un syndicat intercommunal compétent en matière d'assainissement regroupant les quatre communes de Cannes, Auribeau-sur-Siagne, La Roquette-sur-Siagne et Théoule-sur-Mer, c'est-à-dire d'autres communes que celles concernées par les conventions de déversement que nous avons mentionnées.

En 2008 – troisième temps – le service public de l'assainissement a fait l'objet d'une nouvelle délégation, cette fois par le syndicat, toujours à la Lyonnaise des Eaux. La convention de délégation de service public (DSP) alors signée, dite « Bioviva », court sur une période de dix ans de 2008 à 2018. Les conventions de déversement qui liaient les quatre communes du Cannet, de Mandelieu-la-Napoule, de Mougins et de Pégomas à Cannes ont été annexées à cette convention.

Enfin en 2009 – quatrième et dernier temps –, le syndicat a été élargi à ces quatre communes. Mais pour elles, le transfert de compétences a été limité au seul traitement des

eaux usées, à l'exclusion, notamment, des compétences de collecte et de transport des eaux usées. Autrement dit, les quatre communes du Cannet, de Mandelieu-la-Napoule, de Mougins et de Pégomas ont conservé, à l'égard du syndicat intercommunal, le même type de relations qu'elles entretenaient, auparavant, avec la commune de Cannes, en restant compétentes en matière de collecte et de transport des eaux usées et en ne déléguant que la compétence de traitement de ces eaux.

L'entrée des quatre communes dans le syndicat a provoqué successivement deux types de difficultés financières qui jusqu'alors n'étaient pas apparues.

Les quatre communes ont tout d'abord refusé de payer au syndicat les contributions qu'elles versaient jusqu'alors à la ville de Cannes au titre des conventions de déversement. Le syndicat l'a finalement emporté devant la cour administrative d'appel de Marseille le 29 octobre 2012¹.

Puis la Lyonnaise des Eaux s'est persuadée, de son côté, qu'en tant que délégataire du service public, elle pouvait revendiquer une part de la contribution acquittée par les communes du Cannet, de Mandelieu-la-Napoule, de Mougins et de Pégomas sur le fondement des conventions de déversement. Plus précisément, la part représentant leur participation aux coûts de fonctionnement des installations. La société a porté ses demandes devant le syndicat et les communes mais aucun accord n'a été trouvé. Elle a alors saisi le tribunal administratif de Nice d'un recours direct en interprétation des stipulations de la convention de DSP relatives au régime financier la liant au syndicat.

Après s'être livré à un travail d'interprétation des articles 39 et 43 de la convention de DSP, le tribunal administratif de Nice a rejeté le recours de la Lyonnaise des Eaux. Saisie en appel, la cour administrative d'appel de Marseille s'est placée sur un terrain plus radical en faisant droit à une fin de non-recevoir soulevée devant elle par le syndicat et tirée de ce que, la convention étant dépourvue de toute ambiguïté ou obscurité, les conditions pour introduire un recours en interprétation n'étaient pas réunies. Signalons que la cour administrative d'appel était bien compétente, les tribunaux administratifs ne statuant en premier et dernier ressort que sur les recours en interprétation sur renvoi de l'autorité judiciaire (article R. 811-1, dernier alinéa du code de justice administrative).

La société Lyonnaise des Eaux se pourvoit en cassation. La communauté d'agglomération « Cannes - Pays de Lérins » vous indique en défense venir aux droits du syndicat.

1. Le pourvoi de la société pose principalement la question du contrôle que vous devez exercer en cassation sur une décision juridictionnelle rejetant comme irrecevable un recours direct en interprétation d'un contrat.

Un acte contractuel peut faire l'objet d'un recours direct en interprétation : voyez par exemple : CE section, 3 juillet 1959, *Ministre des Travaux publics et SNCF c/ Société des Produits alimentaires et diététiques et Association nationale des propriétaires et usagers d'embranchements particuliers*, n° 16358 et n° 31455, au Recueil p. 422 ; CE assemblée, 21 décembre 2012, *Commune de Douai*, n° 342788, au Recueil sur d'autres points. Comme

¹ CAA Marseille, 29 octobre 2012, *Commune du Cannet*, n° 10MA01884, C ; voir aussi CAA Marseille, 13 mars 2015, *Commune du Cannet*, n° 13MA02103, C.

pour tous les recours en interprétation, l'office du juge se rattache au plein contentieux (CE 8 octobre 1990, Mme D..., n° 114609, au Recueil).

Les conditions de recevabilité du recours direct en interprétation sont au nombre de deux – il s'agit de conditions générales, qui ne sont pas propres à l'hypothèse dans laquelle un contrat est en cause² :

- en premier lieu, l'interprétation de l'acte doit faire l'objet d'un litige né et actuel (par exemple CE 28 février 1968, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, n° 55510, au Recueil p. 148) ;

- en second lieu, l'acte qu'il est demandé au juge d'interpréter doit comporter une obscurité ou une ambiguïté (CE 28 novembre 1934, Ville de Bagnères-de-Luchon, n° 34724, au Recueil p. 1122 ; CE 14 novembre 1956, Sieur Arlin, n° 4491, au Recueil p. 431 ; CE assemblée, 7 juillet 1950, Secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil, n° 3171, au Recueil p. 427 ; CE 16 mai 1975, Ministre de l'équipement c/ Consorts Y..., n° 96229, aux tables du Recueil p. 1209 ; CE 27 juillet 2005, Ville de Metz, n° 259864, inédite au Recueil ; CE 13 mars 2013, Département de Tarn-et-Garonne, n° 339943, aux tables du Recueil ; CE 27 juillet 2016, M. D..., n° 388098, aux tables du Recueil³).

L'interprétation par les juges du fond de stipulations contractuelles, qui suppose de dégager la commune intention des parties à une convention, est souveraine sauf dénaturation (par exemple : CE section, 10 avril 1992, SNCF, n° 112682, au Recueil p. 168, concl. D. Tabuteau parues à la RFDA 1993 p. 79 ; plus récemment CE 26 mars 2014, Communauté d'agglomération Côte Basque-Adour, n° 374287, aux tables du Recueil ; CE 15 avril 2015, Min. c/ société LPG Systems, n° 369521, aux tables du Recueil). Ce contrôle minimal du juge de cassation est tout aussi valable s'agissant de l'interprétation donnée par les juges du fond de clauses contractuelles lorsqu'ils statuent au fond dans le cadre d'un recours en interprétation : voyez CE 13 février 2002, Société Créative, n° 224693, inédite au Recueil ; et récemment CE assemblée, 21 décembre 2012, Commune de Douai, n° 342788, précitée, point 9.

Saisi d'un pourvoi contre une décision juridictionnelle statuant sur un recours direct en interprétation, quel doit être le contrôle du juge de cassation sur l'existence d'une obscurité ou d'une ambiguïté susceptible d'affecter des stipulations contractuelles – laquelle conditionne la recevabilité du recours en interprétation ? Cette question apparaît inédite dans votre jurisprudence.

Vous avez déjà pratiqué, en tant que juge de cassation, un contrôle d'erreur de qualification juridique des faits sur le point de savoir si une décision dont il avait été demandé l'interprétation se trouvait effectivement affectée d'une obscurité ou d'une ambiguïté (CE 27 juillet 2005, Ville de Metz, n° 259864, inédite au Recueil – précitée). Mais la décision en question était une décision juridictionnelle et non un contrat – or vous exercez un contrôle entier sur l'interprétation donnée par les juges du fond d'une décision juridictionnelle (CE 17 mai 1999, M. D..., n° 188982, aux tables du Recueil p. 984 ; confirmé récemment par CE 27 octobre 2010, Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique c/

² Ces conditions sont différentes s'agissant du recours en interprétation sur renvoi de l'autorité judiciaire : voir à ce propos, tout récemment, CE 11 octobre 2017, Me R..., ès. qual., n° 397604, au Recueil.

³ Observons que toutes ces décisions ont été rendues à propos de recours en interprétation portant sur des décisions juridictionnelles.

Mme J..., n° 323601, aux tables du Recueil). Ce précédent ne commande donc pas la solution.

De manière générale, votre contrôle en tant que juge de cassation sur la recevabilité de conclusions soumises aux juges du fond est marqué par une certaine équivoque.

Vous exercez un contrôle de qualification juridique des faits sur les points de savoir si le contentieux peut être regardé comme lié (CE 17 janvier 1996, SA Atelier Meriguet-Carrère, n° 162201, au Recueil), si le requérant dispose d'un intérêt lui donnant qualité pour agir (CE 9 décembre 1996, Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais (Assaupamar), n° 155477, au Recueil), si deux décisions administratives présentent un lien suffisant pour que le requérant soit recevable à en demander l'annulation par une même requête (CE 22 octobre 2010, SIVOM du canton de Lorrez-le-Bocage, n° 322897, aux tables du Recueil), ou encore si la décision contestée fait grief (CE 4 décembre 2013, M. V... G..., n° 359753, aux tables du Recueil – qui revient sur une solution inverse⁴).

Mais ce contrôle étroit, qui correspond à l'orientation dominante de votre jurisprudence, ne paraît pas toujours entièrement assumé – ou du moins ne l'a pas toujours été. C'est ainsi par exemple que vous avez affiché un contrôle limité à la dénaturation et à l'erreur de droit sur le caractère confirmatif ou nouveau d'une décision administrative (CE 20 mars 2000, Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Mme R..., n° 198097, au Recueil). La difficulté a déjà été mise en lumière par vos commissaires du gouvernement : elle vient de ce qu'en amont de l'opération intellectuelle de qualification juridique à laquelle il faut se livrer pour déterminer si une condition posée à la recevabilité de conclusions est remplie, il y a souvent des questions de pur fait, qui la commandent plus ou moins étroitement – des questions de pur fait, ou du moins des questions que vous laissez à l'appréciation souveraine des juges du fond. En matière d'intérêt pour agir d'une association, par exemple, des questions liées à la lecture de ses statuts. En matière de tardiveté, des questions relatives aux conditions de publication ou de notification des décisions contestées.

Nous croyons que, de manière générale, c'est bien ainsi que le juge de cassation doit procéder : par découplage entre son contrôle de l'appréciation portée par les juges du fond sur le point de savoir si une condition de recevabilité est remplie et celui pratiqué sur les questions de pur fait ou assimilées venant en amont. Ce qui revient à dire, de manière très classique, que le juge de cassation doit opérer, sur les questions de recevabilité, un contrôle de la qualification juridique donnée par les juges du fond aux faits souverainement appréciés par eux. En pratique, plus les juges du fond auront été précis et diserts dans leur appréciation des faits, plus la marge de manœuvre du juge de cassation sera étroite.

Le contrôle par le juge de cassation des conditions de recevabilité d'un recours direct en interprétation d'un contrat nous paraît se prêter à un tel contrôle en deux temps. Nous pensons que le point de savoir si la condition tenant à l'existence d'une obscurité ou d'une ambiguïté affectant le contrat peut donner lieu à un contrôle de la qualification juridique des faits. Mais il y a lieu de limiter votre contrôle à la dénaturation sur les motifs par lesquels les juges du fond, le cas échéant, expliciteraient la portée de telle ou telle stipulation du contrat.

Nous relevons que c'est exactement la démarche que vous avez adoptée pour définir le contrôle du juge de cassation en matière de référé-provision, lorsque l'appréciation du

⁴ CE 3 octobre 2001, M. B..., n° 215340, aux tables du Recueil.

caractère non sérieusement contestable de l'obligation dont se prévaut le requérant dépend de la lecture d'un contrat (CE 26 mars 2014, Communauté d'agglomération Côte Basque-Adour, n° 374287, aux tables du Recueil – décision déjà citée). Le caractère non sérieusement contestable de l'obligation est l'unique condition posée par l'article R. 541-1 du code de justice administrative pour faire droit à la demande de provision – autant dire qu'elle commande le sort de l'instance. Vous avez jugé que, lorsque l'obligation invoquée par le requérant est une obligation contractuelle, l'interprétation effectuée en amont par le juge des référés des stipulations du contrat relève de son appréciation souveraine mais qu'il y a place, en aval, pour un contrôle de qualification juridique sur l'appréciation, qui en découle, du caractère non sérieusement contestable de l'obligation. Nous sommes d'autant plus enclin à vous proposer de transposer cette démarche au contrôle en cassation de l'existence d'une ambiguïté ou d'une obscurité affectant les clauses d'un contrat dont il est demandé au juge l'interprétation que le recours en interprétation et le référé-provision partagent des traits communs : l'un comme l'autre sont des voies de droit ouvertes « par commodité » aux requérants, pour obtenir rapidement, et à titre préventif en quelque sorte, la résolution d'un litige, sans préjudice de la possibilité d'exercer un recours au fond.

2. Ces principes posés, reste à les appliquer à l'espèce.

Les motifs de l'arrêt attaqué sont quelque peu paradoxaux. Avant d'accueillir la fin de non-recevoir soulevée par le syndicat, la cour administrative d'appel a commencé par affirmer qu'il résultait « clairement » des stipulations de l'article 39 de la convention que le délégataire n'est pas en droit de percevoir, sur leur fondement, d'autre somme que celles correspondant au produit du tarif qu'il applique aux seuls abonnés au service public des eaux usées et qui comprend notamment sa propre rémunération. Puis elle a ajouté que, dès lors qu'il était constant que les communes du Cannet, de Mandelieu-la-Napoule, de Mougins et de Pégomas ne pouvaient être regardées comme des abonnés au service, ni ces stipulations, ni celles des articles 43 et 43.2 ne pouvaient être regardées comme de nature à permettre au délégataire de percevoir le produit de tout ou partie des contributions versées par ces communes sur le fondement des conventions de déversement. Autrement dit, pour juger n'y avoir lieu à interprétation de la convention de DSP par le biais du recours éponyme, la cour a commencé par s'étendre assez longuement sur ses stipulations.

Cela ne limitera pas, toutefois, votre contrôle en cassation, dans la mesure où les motifs de l'arrêt nous paraissent, pour partie, se borner à paraphraser les stipulations de la convention et, pour le surplus, laisser de côté l'ambiguïté qui les affecte.

Car nous croyons qu'il y a bel et bien ambiguïté. L'article 39 de la convention, comme l'a relevé la cour, ne mentionne à son point 1, s'agissant du service public des eaux usées, que l'application aux « abonnés du service » d'un tarif couvrant, d'une part, la rémunération du délégataire, d'autre part, une « part de la Collectivité ». Toutefois, ces stipulations font expressément référence, dans la partie de ce tarif couvrant la rémunération du délégataire, aux « contributions des communes non membres rejetant leurs effluents dans les réseaux de la Collectivité ». L'ambiguïté est double en réalité : d'une part, parce que cette stipulation de 2008, lorsqu'elle se réfère aux « communes non membres », doit être interprétée pour tenir compte de la circonstance que les communes en question ont, en 2009, rejoint le syndicat, même si c'est seulement pour la compétence « traitement des eaux usées » ; d'autre part, parce que la rédaction adoptée peut laisser entendre qu'au sein même du tarif réclamé aux « abonnés du service », et au titre de la rémunération du délégataire, pourraient se loger des sommes représentatives des contributions des « communes non membres ».

Les autres stipulations de la convention sur lesquelles débattent les parties ne permettent pas de lever l'ambiguïté. Le point 2 de l'article 39, qui détaille les modalités de rémunération du délégataire, ne contient aucune référence explicite aux contributions versées sur le fondement des conventions de déversement. L'article 41, relatif à l'actualisation des rémunérations du délégataire et des éléments financiers du contrat, prévoit à son point 1, s'agissant du service public des eaux usées, que « les rémunérations des conventions spéciales de déversement sont actualisées selon les modalités propres à chaque convention » – ce qui suggère, à tout le moins, que ces rémunérations ont à voir avec l'équation financière du contrat de délégation. L'article 43 traite seulement de la « part de la Collectivité » – autrement dit des sommes perçues par le délégataire qu'il lui incombe de reverser au syndicat. Relevons que ces sommes sont perçues auprès des « abonnés du service » mais aussi, si l'on en croit le point 2 de l'article 43, auprès des exploitants des services d'assainissement d'autres collectivités qui déversent leurs eaux dans le réseau du syndicat, sur le fondement des conventions de déversement conclues avec ces collectivités.

Si vous nous suivez vous annulerez l'arrêt de la cour administrative d'appel pour erreur de qualification juridique des faits – il y aura lieu de requalifier en ce sens la contestation soulevée par le pourvoi. Signalons que les observations présentées en défense discutent davantage de l'exacte interprétation qu'il faut donner aux stipulations de la convention que du point de savoir si elles sont affectées d'une ambiguïté. Et précisons, à cet égard, qu'en faisant droit au pourvoi, vous ne trancherez en rien le fond du litige – c'est-à-dire la question de lecture de la convention de DSP soulevée par la société. Vous vous bornerez à inviter les juges du fond à exercer complètement leur pouvoir d'interprétation.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation de l'article 2 de l'arrêt attaqué ;
2. Renvoi de l'affaire, dans la mesure de la cassation prononcée, à la cour administrative d'appel ;
3. Mise à la charge de la communauté d'agglomération, au profit de la société Lyonnaise des Eaux France, d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
4. Rejet des conclusions présentées au même titre par la communauté d'agglomération.